SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 16:35).

–Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes).

«Nota del doctor Daniel Conde en representación del CURE y de la Maestría de Manejo Costero, de fecha 15 de julio de 2015, quien manifiesta que concurriría si fuese necesario, pero que en la sesión de julio de 2013, en la Cámara de Representantes, expresó su opinión e incluso envió por correo electrónico los aportes al proyecto de ley que entregara en dicho momento».

–Secretaría distribuirá la documentación entre los miembros de la Comisión.

(Ingresa a sala una delegación de la Facultad de Arquitectura de la Udelar).

–Damos la bienvenida a la delegación de la Facultad de Arquitectura de la Udelar integrada por el doctor arquitecto Pablo Ligrone, de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la arquitecta Mercedes Medina, del Instituto de Teoría y Urbanismo.

Nos interesa escuchar su opinión respecto al proyecto de ley «Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y Río de la Plata».

La iniciativa es del período pasado. En su momento tuvo media sanción pero no dieron los tiempos parlamentarios para su aprobación. La desarchivamos, le hicimos pequeñísimas correcciones y ahora tenemos sumo interés en escuchar la opinión del Instituto de Teoría y Urbanismo y de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con la intención de ajustarla si fuese necesario y, de ese modo, mejorar su calidad.

SEÑORA MEDINA.- En nombre del Instituto de Teoría y Urbanismo estamos muy complacidos de que se reactive este proyecto de ley. Consideramos que es fundamental tener una directriz para el espacio costero. Hemos tenido otras oportunidades de participar –si mal no recuerdo, en el año 2013 cuando aún estaba en discusión en la Cámara de Representantes– y hemos hecho un seguimiento del documento.

Voy a hacer algunos comentarios a modo de aporte que nos parecen fundamentales. Básicamente refieren al modo en que se delimita el espacio, es decir, el territorio que quedaría comprendido según este proyecto de ley.

Hay un tema que nos preocupa –ya lo habíamos notado en la versión anterior y se ha mantenido– referido a la delimitación de este territorio a través de las vías nacionales, de las rutas. Si bien otros artículos toman en consideración los ecosistemas que participan en la dinámica costera y las microcuencas se van agregando –estos son aportes interesantes–, esta delimitación que fija el espacio a través de las rutas no condice con lo que en realidad es el territorio costero. Por ejemplo, cuando deja la ruta 21 y toma la ruta 1, se está acercando demasiado al espacio costero, dejando atrás ecosistemas que participan, seguramente, como el bañado de La Caballada, en la zona de Colonia. Cuando se cruza el río Santa Lucía, sucede lo mismo, al punto que esta delimitación dejaría comprendidas al sur de la ruta y en el espacio costero las zonas de Playa Penino, Autódromo, etcétera, pero no Delta del Tigre. Es decir que divide Ciudad del Plata, siendo que es una unidad territorial, una unidad urbana, y que, además, impacta fuertemente en la costa, que tiene muy próxima.

Luego toma la ruta 5, de manera que toda la ciudad de Montevideo queda comprendida en este espacio costero, cuando uno se pregunta si realmente un hecho urbano consolidado debería ser englobado en esta directriz o habría que afinar esa delimitación.

Finalmente, yendo hacia el este, la ruta 9, sobre todo en el departamento de Rocha, llega a alejarse muchísimo de la costa, incorporando en lo que sería la consideración del espacio costero varios kilómetros de suelo rural productivo.

Entonces, nos parece que hay que hacer un ajuste de la delimitación, más que por exceso, por defecto, es decir, por estas situaciones que marcaba en las que se aproxima mucho a la costa. Además, si esta es la delimitación, se contradeciría con el espíritu del artículo 2º, que dice: «La zona costera uruguaya constituye un espacio del territorio nacional definido por características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas, con procesos de interacción entre el mar y la tierra. Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo» –está muy bien la inclusión del espacio marítimo, obviamente; en este caso no tenemos nada que decir–, «con ecosistemas diversos y productivos», etcétera. Este espacio de territorio nacional que tiene características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales específicas no se condice con la delimitación hecha por las rutas nacionales. Se puede entender que es una delimitación en primera instancia sencilla o útil, pero es riesgosa, para estar en un territorio tan frágil como es el costero.

Luego se habla de los ecosistemas costeros, de los componentes vulnerables. El concepto está perfectamente bien, pero cuando se lee la norma, queda la duda de si estamos hablando de estos ecosistemas costeros y de estos componentes vulnerables en este espacio que define el artículo 3º, porque el concepto es diferente a este territorio que se está definiendo por las rutas nacionales.

El artículo 8º, que habla de intervenciones en cuencas hídricas y acuíferos asociados al espacio costero, nos parece fantástico, pero, nuevamente, si nos liberamos de ese corsé que nos están poniendo las rutas en la definición de ese espacio.

Y luego hay algunos temas menores, que creemos que estaría muy bien aclararlos.

Con respecto a la delimitación, consideramos que debería ser más precisa. A nosotros nos hicieron llegar la intervención del director nacional de Ordenamiento Territorial, arquitecto Salvador Schelotto, a quien además conocemos de la facultad.

Veo que él menciona un plano donde comienza. Tal vez lo que estamos reclamando aquí forma parte de un proceso que ya se ha iniciado. De todos modos, este texto es un esbozo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Disculpe la interrupción, arquitecta. Él nos dejó ese plano; en él aparecen marcadas las rutas. Luego lo veremos en detalle a la luz de lo que usted está exponiendo.

SEÑORA MEDINA.- Este es un punto delicado; de hecho, es el que consideramos más delicado. Por esa razón, creo que sería muy bueno lograr una definición real de lo que es el espacio costero, tal como lo especifica el artículo 2º, que lo define muy bien a nivel conceptual. Realmente, estamos de acuerdo.

Luego, considero que habría que hacer algunos pequeños ajustes. Cuando el artículo 9º se refiere a las rutas nacionales –literal A)–, establece que estas «se construirán, sin afectar los ecosistemas costeros vulnerables, acorde al flujo vehicular y a las zonas urbanas o urbanizables». En este sentido, considero que habría que aclarar un poco más. Digo esto porque si yo fuera malintencionada, al leer este texto podría decir que la existencia de una zona urbana me habilita a hacer cualquier trazado y que el tránsito esperado también me permite hacer una vía más potente. Por tanto, creo que es necesario hacer un pequeño ajuste de redacción.

En cuanto al literal B) de este mismo artículo –acceso a balnearios–, en él se establece que «se promoverán vías de accesos desde las rutas nacionales hacia los balnearios y zonas urbanizadas y urbanizables». Pienso que aquí hay que aclarar –porque sé que estaba en el espíritu; ya lo habíamos comentado en otras ocasiones– que estas vías de acceso que se promoverán, siempre sean perpendiculares a la costa y no paralelas a ella. Si no, estaríamos repitiendo los trazados de las ramblas, que no son para nada deseables.

Por su parte, el artículo 12 establece: «Los instrumentos de ordenamiento territorial definidos en la Ley Nº 18.308, de 18 de junio de 2008 y demás planes, proyectos, programas y actuaciones en el espacio costero, deberán identificar las áreas degradadas en el espacio costero. Se deberá establecer un programa de recuperación de dichas áreas atendiendo especialmente los componentes vulnerables. Asimismo deberán definir las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el literal f) del artículo 37 de la Ley Nº 18.308».

Consideramos que sería necesario ajustar un poco el concepto de qué es lo que se entiende por área degradada, si la que está erosionada o la que ya tiene un proceso de ocupación o de antropización instalado. Planteo este ajuste como para no dejar puertas abiertas a lo que todos consideramos es un espacio muy frágil.

Para finalizar, quisiera referirme al artículo 11. Él tiene que ver con los impactos acumulativos. Me llama la atención porque me da la sensación de que está referido a lo que ya está contemplado en la ley de ordenamiento territorial, es decir, la necesidad de hacer una evaluación ambiental estratégica a todo instrumento de ordenamiento territorial.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si usted ya terminó su intervención, escucharíamos ahora al arquitecto Ligrone y luego abriríamos la instancia de preguntas.

SEÑORA MEDINA.- Sí, señora Presidenta.

SEÑOR LIGRONE.- Es para mí un gusto y un honor estar nuevamente asesorando al Parlamento. Justamente, ayer recordaba que con la señora Presidenta nos conocimos en la FAO hace alrededor de diez años, oportunidad en la que me dijo que íbamos a trabajar juntos. De hecho, trabajamos y mucho en todo el proceso de elaboración de la ley; como los señores Senadores saben, tuve una gran participación en la redacción de la ley de ordenamiento territorial.

Me gustaría encarar esta instancia más que como una reunión de asesoramiento, como una reunión de trabajo, con el espíritu de colaborar para que este sea un excelente proyecto de ley para lo cual, a mi juicio, hay mucho trabajo por delante. Aun así, pienso que es posible lograrlo y que la Universidad de la República estaría gustosa en colaborar de forma más estructural –si los señores Senadores lo desearan– en la elaboración de un texto que sea verdaderamente directriz del ordenamiento territorial para el espacio costero.

Es sabido por los señores Senadores que el ordenamiento territorial tiene rango constitucional desde antes de que existiera la ley respectiva; lo tiene desde el año 2004 cuando se incorpora como instrumento para la política de aguas y para la protección del medio ambiente y, como tal, es de interés general y de carácter obligatorio. Todos los instrumentos de ordenamiento territorial tienen esa fuerza y, en este caso, más aún porque es un proyecto de ley, lo que significa que será ley. Ahora bien; por la forma en que el texto está planteado hoy, no es un instrumento de ordenamiento territorial, y lo que se plantea como directrices nacionales, tampoco lo son. Las directrices nacionales de ordenamiento territorial definidos en el artículo 9º de la ley de ordenamiento territorial, suponen seis aspectos que este proyecto de ley no contempla, salvo en algunos aspectos.

Vamos a explicar por qué decimos todo esto.

Grosso modo, existen dos tipos de instrumentos de ordenamiento territorial: primero, los del ámbito nacional, es decir, las directrices nacionales, que son leyes, y los programas nacionales, que son decretos del Poder Ejecutivo; y, segundo, los departamentales, que son diez o más y que son decretos del gobierno departamental.

El proyecto de ley a estudio, desde el primer artículo, remite a «otros instrumentos de ordenamiento territorial». Es decir que otros instrumentos vendrán que harán lo que esta normativa no está haciendo que es, efectivamente, el ordenamiento territorial costero. Ese es el primer problema que tiene esta iniciativa, que anuncia que otra ley u otros instrumentos harán lo que ella debería haber hecho.

Partamos de la base de que el tema costero se ha venido trabajando –al menos desde el momento en que tengo conciencia– a nivel del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente desde el año 1993 con la cooperación francesa. Luego de todo lo que se trabajó en la Dinama y después de la Ley Nº 16.466 de 1994, con todos los problemas de impacto, se ha acumulado abundante información, cartografía e informes de todo tipo. Los planos detallados de toda la costa, con los ecosistemas, con las áreas vulnerables y con los procesos de degradación, ya están hechos, están en poder de los especialistas de la Dinama, de la Universidad de la República, o sea que están a disposición. En realidad, habría que pasarlos a un sistema de información geográfica; tal vez haya quienes lo tengan hecho –no lo sé con exactitud–, con lo cual estaríamos dando contenido a todos los anunciados que se hacen desde el artículo 5º hasta, prácticamente, el 12.

Es decir que con ese plano al que recién se hacía referencia se podría preparar –en un tiempo totalmente razonable para lo que son las computadoras actuales– una cartografía. Obviamente, podría hacerlo la gente que tiene esa información, con la cual se trabaja en relación con cada uno de los miles de expedientes que se evacuaron en la Dinama durante todos estos años, se hacen los *papers* de ciencias, etcétera. En definitiva, estos planos que acá se anuncian podrían prepararse en un tiempo razonable para lo que es la importancia de esta ley, la enjundia de la temática y también la fragilidad de todo esto.

Entonces, un primer aspecto que me parece fundamental destacar es que esta ley podría enriquecerse en eso. De otro modo, uno podría hacer el siguiente planteo: en la ley de ordenamiento territorial se establece que la directriz del espacio costero debe tener contenidos concretos y, a la vez, luego se dice que dichos contenidos van a venir a futuro; entonces, legítimamente surge la pregunta acerca de cuáles son esos instrumentos futuros. A ese respecto, existen varias posibilidades: hacer otra ley, la segunda versión de ésta, que tenga los contenidos que ella anuncia, o que esos contenidos sean de un decreto del Poder Ejecutivo, con lo cual se tomaría un riesgo enorme, pues sería como dar un cheque en blanco al Poder Ejecutivo en cada período. Los programas tienen esa dificultad para el control de algo que puede escapar a la circunstancia del momento, dado que el programa es un decreto del Poder Ejecutivo, no es ley y no es un instrumento en el que los gobiernos departamentales están activamente participando.

Entonces, en este caso, si esta redacción se mantiene, propondría que se incorporara que no pueda tratarse de un programa nacional de ordenamiento, a fin de quedarnos tranquilos de que si se trata de una ley tendrá todos los requisitos de participación y de puntos de vista. De lo contrario, que sean departamentales, porque ahí están todas las otras garantías que la ley de ordenamiento plantea en su procedimiento. Dicho esto, me parece que en la caja de herramientas que creó la ley de ordenamiento territorial las directrices nacionales tienen un destino específico, es decir que cada uno de los instrumentos tiene un rol determinado. Es cierto que a veces uno clava un clavo con una pinza porque es lo que tiene a mano,

pero acá tenemos todo a mano. ¿Por qué se eligió esta directriz costera? ¿Por qué se planteó que hubiera una directriz costera, si la ley no lo anuncia? Lo que sí dice es que deben ser directrices nacionales de ordenamiento territorial, pero no dice «costera». Pues bien, ¿por qué es costera? Porque el espacio costero tiene suficientes especificidades, problemáticas y complejidades desde el punto de vista ambiental y de la presión sobre la costa, como para que eso que hasta ahora ha sido una neta faja de 250 metros –que recorre toda la costa uruguaya pero que está contraída en esos 250 metros– tenga otra visión ecosistémica, basada, por ejemplo, en la consideración de que más allá de los 250 metros hay cuencas, humedales, lagunas, etcétera. Allí hay una especificidad costera. Si no tenemos esa especificidad, no tiene sentido hacer una directriz nacional de espacios costeros. En un momento se empezó a desarrollar una directriz nacional del espacio costero, otra de minería, otra de los territorios fronterizos y otra de las cuestiones rurales. ¿Por qué? Porque hay especificidades de cada una de esas áreas, que tienen problemáticas de tipo nacional que es bueno desarrollar. Ahora bien; si la directriz del espacio costero remite a otros asuntos, entonces no estamos cumpliendo con la sustancia, y no porque la materia del tema costero no tenga sustancia, sino porque la propuesta es muy tímida y deja las puertas abiertas a muchos problemas potenciales.

No olvidemos que todos los instrumentos a los cuales remite esta directriz costera son obligatorios, de interés general y de orden público. Entonces, cualquiera de ellos, tomados en forma independiente, por más que sigan estos criterios que son muy generales, pueden hacer estragos; también es cierto que se pueden hacer las cosas bien, pero se corren enormes riesgos de que en un departamento, por ejemplo, se diga: «Mirá, fulano, este humedal, acá, en el relevamiento, ni lo pongas. ¿Por qué lo vas a poner si no nos conviene? Entonces, no ponemos ese humedal, pero sí este otro, que nos conviene». Lo interesante de una ley es que tiene que tomar temas nacionales con la responsabilidad y la profundidad que muchas veces solamente los organismos nacionales –y en eso incluyo a la Universidad de la República, por esa visión de conjunto– pueden tener. De modo que por ahí hay un tema que quedaría desaprovechado y, en realidad, nos está generando una especie de gran vacío que puede llenar cualquier otro sin que tenga la calidad suficiente.

Me parece de rigor decir lo siguiente. Si esto es una ley a secas, como tal está cumpliendo con todo lo que una normativa de esa naturaleza tiene que cumplir: que sea aprobada por el Parlamento, etcétera; pero si además de ser una ley, es un instrumento de ordenamiento territorial, no solo tenemos que cumplir con lo que dice la ley, sino también hacer una evaluación ambiental estratégica de este instrumento, cosa que, según tengo entendido, no se hizo. No sé si se hizo, pero lo cierto es que no me ha llegado ningún documento al respecto. El artículo 47 de la ley de ordenamiento territorial no distingue entre instrumentos nacionales o departamentales para hacer la evaluación ambiental estratégica. Dice exactamente: «Los Instrumentos de Ordenamiento Territorial» –es genérico– «deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica», etcétera. Carezco de esa información pero, en todo caso, tal evaluación es absolutamente relevante. Fíjense que la evaluación ambiental estratégica se inventó en otros países y después se trajo acá por medio de esta ley para, justamente, analizar políticas y planes gruesos, digamos. Esto entra perfectamente en eso. En el Uruguay se generalizó para todos los instrumentos, hasta el más chiquito, pero lo importante de la evaluación ambiental estratégica está justamente en estas cosas.

Quiero ser lo más concreto posible aunque sin dejar de mencionar algunas cuestiones.

Esta iniciativa repite muchas cosas. Por mi parte, hice el siguiente trabajo, que me pareció bastante didáctico: pinté determinados elementos a lo largo del texto, de tres colores –el texto es breve y se puede ver–: amarillo, rojizo y celeste. Lo que aparece pintado de amarillo son artículos que repiten legislación ya existente, por lo cual no son necesarios, y muchos de ellos lo repiten un poco más pobremente de lo que estaban, con lo cual corremos el riesgo de achicar lo que fue logrado en otras leyes, como la ley de aguas, la de ordenamiento territorial y otras, aunque no la general del ambiente. Justamente, ahí se hace una aclaración acerca de la cual me entró un poco de «chucho». Concretamente, en el artículo 13 se aclara que las disposiciones de la presente ley no podrán entenderse como derogatorias de normas de protección del ambiente o interpretarse en contra de estas. Es una aclaración que me parece correctísima, pero que me asustó. ¿Por qué se aclara esto? En fin; más allá de eso, reitero: lo que está pintado de amarillo repite legislación existente. Aclaro que no es lo único, pues muchas cosas que están en otros colores también la repiten. Voy a dejar a los señores Senadores un trabajo que presenté en la Cámara de Representantes cuando me pidieron un asesoramiento similar. En color celeste, puse temas que no tienen sentido si el resto no existe como, por ejemplo, la definición de costa que figura en el artículo 2º. Hay otro relativo a los procesos naturales que es muy extraño y cuando en el día de ayer consulté sobre esto con un especialista me dijo que no se entendía lo que quería decir. A su vez, está este otro vinculado al acceso a los balnearios que es bastante obvio porque es muy claro que hay que acceder a los balnearios.

De todos modos, los que más me preocupan son los que puse en color naranja porque allí está lo que yo llamo cheques en blanco, es decir, remisiones a otros instrumentos, lo que nos deja a la buena de Dios sobre lo que otros puedan hacer. Hay unos cuantos en esta situación y, otros, que en virtud de la superficie gigantesca que abarca el ámbito definido en el artículo 3º, están generando un enorme potencial de conflictos de competencias. Por ejemplo, en el artículo 14, relativo al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, se dispone que este coordine las actuaciones públicas sobre el espacio costero. Si nos hubiéramos quedado en la faja de 250 metros, como tenemos hasta ahora, esto se entiende perfectamente porque histórica y lógicamente esa fue la faja de actuación nacional. Eso es así desde la ley de centros poblados y quizás también desde antes pero cuando extendemos la superficie a casi todo Montevideo, podemos entrar en el absurdo de que alguien, como decía la colega, en forma malintencionada, pudiera interpretar que está habilitado a involucrarse en asuntos de lugares como el Prado, La Unión o la Figurita, opinando en temas del patrimonio cultural y que no tienen nada que ver con la materia nacional o costera, pero forman parte de ese contorno gigantesco. Entonces, allí se puede generar todo tipo de conflictos de competencias y de jurisdicciones porque el problema que tiene este proyecto de ley es que no tiene materia, ya que en ningún lado está definido en forma precisa qué significa la temática costera. Eso es importantísimo. Está claro que las directrices nacionales, sin importar la temática que sea, deben definir cuál es la materia nacional. Ya se hizo una definición en la ley de descentralización política y participación ciudadana pero aquí lo interesante es que las leyes y directrices nacionales dejen claro cuál es la materia nacional. Al no decirlo, se podría empoderar al Comité Nacional de Ordenamiento Nacional de una forma que, en realidad, nunca se quiso o no tiene sentido en relación al tema costero.

Otro aspecto que considero extremadamente peligroso –aclaro que no se trata de falta de confianza en los técnicos uruguayos– es lo que se dice con respecto a la revisión de esta ley y no solamente de un instrumento cualquiera. El artículo 18 dice: «(Revisión).- El Comité Nacional de Ordenamiento Territorial promoverá la revisión de la presente ley, si así lo determina el sistema de monitoreo y evaluación, por el Observatorio del Espacio Costero o si se estima conveniente la ampliación de sus objetivos». Quiere decir que si los técnicos de turno analizan algo y determinan que hay que revisar la ley, habrá que hacerlo. Me parece que esto es un desajuste muy importante en cuanto al poder que podrá tener un grupo de técnicos para poder decir al Parlamento qué hacer. Claro, el Parlamento podrá hacerlo o no, pero me refiero a que hay como una especie de extralimitación de este poder que tendría un sistema de monitoreo. Cuando hay un sistema de monitoreo –esto lo aclaré hace dos años, en el 2013– creado, además, por una ley, tenemos que tener la certeza –y establecerlo en la propia ley– acerca de cuál es la línea de base, es decir, cuál es el punto de partida por el cual en un momento determinado ese sistema de monitoreo va a decir: «Acá, señores, hay que hacer la actualización». Si no lo tenemos, no se puede hacer. Y no lo tenemos porque esta ley no tiene planos, no tiene informes técnicos descriptivos de la costa, de sus ecosistemas, de sus problemáticas, no tiene dibujo de los ecosistemas costeros ni de los componentes vulnerables ni de las cuencas hídricas ni de los acuíferos asociados ni de las infraestructuras. En fin, de todo esto que hoy estábamos hablando que refiere a los impactos acumulativos, elementos todos que están identificados. Entonces, está la materia prima para hacerlo.

Esta directriz, este proyecto de ley, para ser un instrumento de la ley, tiene que tener seis aspectos o contenidos: objetivos estratégicos; estructura territorial; criterios, lineamientos y orientaciones; espacios sometidos a régimen especial de protección del medio ambiente; incentivos y sanciones y propuestas de fortalecimiento institucional.

Con respecto a los objetivos estratégicos, los señores Senadores, que tienen como profesión la política, saben perfectamente de qué se trata, qué es una estrategia y cómo llevarla adelante. Si los señores Senadores leen los siete literales del artículo 4º, constatarán que no solo no son objetivos estratégicos, sino que son principios del ordenamiento territorial o de la política nacional de aguas que ya están escritos en la legislación vigente. Por lo tanto, esta directriz carece de objetivos estratégicos, por más que se los llame así, porque yo puedo llamar a este vaso «lámpara», pero en realidad uno sabe que no lo es. No existe referencia alguna a la estructura territorial, y es el segundo componente que la ley exige para una directriz nacional. Entonces, esta estructura territorial necesita planos donde, justamente, esté graficada. La ley se refiere a «las actuaciones territoriales estratégicas» y,

obviamente, una ley de estas tiene que tener al puerto de aguas profundas, a la regasificadora, al puente de la Laguna Garzón –si no lo hubieran hecho–, programas de desarrollo costero, programas de pesca o todo el tema del *off shore*; en fin, todos estos elementos que son actuaciones territoriales estratégicas. En realidad, ¿qué es una directriz nacional? Es política dibujada en la geografía; es como si habláramos del programa de gobierno dibujado, transparentado en un dibujo, con explicaciones y vinculado a los dibujos que tiene la Universidad, la Dinama, etcétera. Ahí se arma el rompecabezas. No es nada difícil de hacer.

En cuanto a los criterios, lineamientos y orientaciones, como decíamos hoy, se anuncian en los artículos 5º a 13, pero se remiten a otros instrumentos. O sea que tampoco tenemos fehacientemente estos aspectos.

Tampoco se menciona algo que podría haberse hecho sin ningún problema: los SNAP y las diferentes Intendencias podrían dar los planos y se podría armar un gráfico –como pide la ley– de espacios sujetos a régimen especial de protección del medio ambiente. Simplemente habría que graficarlo y ponerlo en un plano.

No se hacen propuestas de incentivos y sanciones, pero sí se hacen estas dos propuestas de fortalecimiento institucional que mencionamos. Se trata de un empoderamiento –que a mí me parece muy peligroso, por la superficie que abarca– del Comité Nacional y de este equipo técnico de monitoreo que está por crearse.

Para terminar, simplemente les reitero que quien habla, junto con la arquitecta Mercedes Medina, representante del Instituto de Teoría y Urbanismo –y seguramente también con gente de la Facultad de Ciencias, de la Maestría en Manejo Costero Integrado del Cono Sur, del CURE, etcétera–, podríamos colaborar en forma más estructurada con el fin de elaborar toda esta documentación y hacer los ajustes para que en el correr de este año pudiéramos tener una directriz costera con menos incertidumbres.

SEÑORA AVIAGA.- Realmente, tenemos muchas dudas sobre este tema, sobre todo después de escuchar las ponencias que han realizado.

En primer lugar, quisiera preguntarle al doctor Ligrone cuál es la materia que tendría que tener esta ley para ser tal.

En segundo lugar, dado que manifestó que había estado en la Comisión de la Cámara de Representantes, quisiera saber si es la misma propuesta que se presentó hace un par de años.

En tercer lugar, me gustaría saber si lo que están limitando las rutas son los ecosistemas, es decir si el tema va por ahí.

A su vez, por qué en el departamento de Rocha se tienen en cuenta la laguna de Rocha y la laguna Garzón, pero no la laguna Negra.

En quinto lugar, ¿no es en este instrumento en que se debería identificar a los ecosistemas costeros? Si no es así, quisiera saber en cuál habría que hacerlo.

En parte ya fue respondido, pero nos inquietaba saber si en todos estos años de existencia de la Dinama no se habían identificado estos ecosistemas y los componentes vulnerables que tienen.

Otro aspecto que nos preocupa mucho –que ya planteamos cuando estuvo el representante de Dinot– es qué dice este proyecto de ley sobre el agua, sobre Arazatí y sobre la desembocadura del río Santa Lucía. Quisiera saber si se menciona en algún momento, dado que es un tema tan neurálgico para toda la zona metropolitana.

Por otro lado, ¿por qué no se incluye el río Santa Lucía inferior y sí se incluye el Prado? También nos preguntamos si no debería incluirse algo de la cuenca del Río Negro. Si estamos hablando del sistema costero y el Río de la Plata, nos parece básico tener en cuenta esa otra parte tan importante de aportes de agua a esta zona.

SEÑOR LIGRONE.- Con relación a la materia podríamos decir que hay dos grupos de aspectos. Uno es el propio del artículo 4º de la ley de ordenamiento territorial, donde se establecen, del literal a) al i), los aspectos que debe contener la materia del ordenamiento territorial. Por ejemplo, la definición de estrategias de desarrollo sostenible; el establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales; la identificación y definición de áreas bajo régimen de administración especial de protección, etcétera; la identificación de zonas de riesgo; la definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos; la previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes; el diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio; la elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial; y la promoción de estudios. Esto es materia del ordenamiento territorial en general y es aplicable a todos los instrumentos, pero la propia directriz costera debería incorporar aspectos específicos de los procesos costeros, de las problemáticas costeras como, por ejemplo, los asuntos portuarios, del turismo costero, de la pesca, lo vinculado con los procesos naturales o antropizados de destrucción de la estructura y conformación costera –como le llama la ley actual– y lo propiamente estratégico costero. Eso es algo que hay que diferenciar. Lo costero, por algo lo es; de lo contrario podría decirse que como Montevideo está dentro de esta definición costera, toda la política de su territorio es costera. No es así y, ciertamente, sería una exageración que lo fuera. Por eso los especialistas en los temas costeros deberían agregar a esta materia todas aquellas cosas que ocurren en esa interfase agua-tierra y que tiene que ver con las playas, con muchas cosas que usamos del lado de la tierra y con otras que usa entre otros la Armada Nacional. Obviamente, la gente de ciencias puede hablar más que yo de esto pero me parece exagerado poner todo el espacio acuático uruguayo en una directriz estrictamente costera. Sin ser tan especialista en temas acuáticos insisto en que eso me parece exagerado. De todas maneras, todo aquello que se arrime o tenga un vínculo con la costa debe estar tematizado, no solo por especialistas sino también por los actores institucionales y políticos. Los ministerios y las intendencias costeras deben ver qué quieren dejar como materia costera para que, de alguna manera, el Estado –porque esta ley es materia nacional– tome un poco más de riendas en el asunto. Se nos ocurren un montón de temas, por sentido común: puertos, turismo costero y construcciones en el borde o que tienen directo vínculo con erosiones que terminan estropeando la costa o contaminaciones que vienen desde arriba. Podemos poner ejemplos, pero luego hay que redactarlo. No es tan difícil, pero deben hacerlo técnicos y actores institucionales.

Esto en cuanto a la materia. Obviamente, el agua pertenece a esta materia y más aún desde que el artículo 47 de la Constitución de la República lo incluyó.

En lo que respecta a si se trata de la misma propuesta, básicamente podría decirse que sí. De todos modos, estuve chequeando y pude advertir que hay algunas pequeñas modificaciones, tal como lo expresó la señora Senadora. Una, en particular no la entendí, pero es muy de detalle. Se trata del literal F) del artículo 4º que expresa: «El respeto por los procesos naturales que se desarrollan en el espacio costero y la promoción de la diversidad y singularidad del mismo, siempre y cuando dichos procesos no representen una amenaza o riesgo para el propio ecosistema y el hábitat». Estuve consultando al respecto y se me dieron algunos ejemplos, como el de la rana toro, que desde hace poco tiempo se está expandiendo de manera descontrolada debido a un emprendimiento que no se controló bien; se está expandiendo, y esto parecería entrar en el proceso natural. Entonces, de acuerdo con lo que figura en el literal F), el proceso natural de la expansión de la rana toro no sería un proceso natural objeto de respeto. La verdad es que no entendí bien este literal. Quizás la gente de la Facultad de Ciencias pueda explicarlo mejor.

En cuanto a si las rutas limitan ecosistemas, solo puedo responder lo siguiente: hay algunas rutas que al ser trazadas por la línea de la cuchilla cortan divisoria de aguas. En el tema de divisoria de aguas, algunas trazas de caminos o carreteras dividen el ecosistema cuenca, pero en algunos tramos, en otros no. Obviamente, habría que analizar cada caso. Con respecto al del río Santa Lucía, que planteaba la señora Senadora, obviamente que no. Vale mencionar también el caso de la Laguna Negra. Creemos que si todas las lagunas entran, no habría motivo para dejar afuera a la Laguna Negra.

El punto relativo a si los ecosistemas costeros deberían estar en esta directriz, de alguna manera ya lo comenté; en todo caso, vuelvo a decir que sí y que es posible hacerlo en un plazo totalmente razonable.

En cuanto a si la Dinama tiene los componentes vulnerables, seguramente así es. Allí hay gente que está trabajando en estos temas desde hace veinte años, y los maneja de memoria; además, hacen actualizaciones fotográficas y subcontratan estudios de profundización. Hay que tener en cuenta que cualquier instrumento de ordenamiento territorial es una especie de fotografía de lo que somos capaces de hacer tanto desde el punto de vista de la información que manejamos, como de los acuerdos a los que podemos llegar.

En lo que refiere al tema de Arazatí, ante todo quiero decir que lo viví en los años 90, que fue cuando surgió esta idea que últimamente volvió a aparecer en la prensa. En la zona de Arazatí es donde estadísticamente el Río de la Plata mantiene más agua dulce con respecto a las entradas de agua salada que a veces vemos aquí, en Montevideo. Hace unos años se propuso instalar una toma de agua alternativa a la que tenemos en Aguas Corrientes con un acueducto hacia Montevideo. Algunos decían que en ese recorrido se podía aprovechar para regar. Es decir que se utilizaría para potabilizar el agua para Montevideo y el área metropolitana y también para regar buena parte de San José. En fin; el tema del agua y del Santa Lucía deben estar porque son típicos del espacio costero. Aclaremos que el agua es de todo –por decirlo así– y no solo del espacio costero. Es más, si uno repasa la legislación vigente, ya está todo; lo que no está –y esa es la expectativa que muchos teníamos con relación a todo esto– es el mapa, porque lo otro –reitero– ya lo tenemos. Los que trabajan en la Dinama o quienes trabajamos en la Universidad vamos buscando y en la legislación está todo o casi todo. Lo que no está es, justamente, el compendio de esto trasladado a un mapa. Entiendo que una directriz de este tipo no debería ser solo un compendio de normas sobre esta temática, porque eso lo puede hacer el Poder Ejecutivo o alguna Intendencia. Lo interesante sería pegar el salto y realizar el mapeo de todo esto, profundizando en las problemáticas desde el punto de vista estratégico, apostando a tal o cual cosa y, en ese debate sobre las apuestas va a surgir el desarrollo sostenible. El concepto de desarrollo sostenible, que figura en la ley –y muchas veces olvido que está–, implica analizar qué queremos desarrollar, ponerlo sobre la mesa, y este es el instrumento para ello.

Finalmente, la señora Senadora se refirió al río Negro. Lo cierto es que para llegar al Río de la Plata, necesitamos del río Uruguay. El artículo 3º dice: «A los efectos de la presente ley el espacio costero está conformado por los ámbitos aéreo, terrestre, subterráneo, acuático y subacuático funcionalmente relacionados con el Río de la Plata y el Océano Atlántico». Dicho así es toda la cuenca del Plata. La definición es correcta desde el punto de vista conceptual porque lo que ocurre en las costas uruguayas viene de esa macro cuenca, pero a los efectos de una ley de este tipo y de una directriz costera que debería ser parte de todo un sistema de instrumentos donde las directrices nacionales deberían ser más relevantes, me parece que se exagera. El artículo 50 de la ley de ordenamiento territorial menciona todos los ríos protegidos desde el norte, pasando por el río Uruguay.

En suma, todo lo que aquí se ha planteado sería bueno que figurara.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quisiera señalar lo siguiente. La delimitación de las rutas establecida por el artículo 3º la debemos mirar con el mapa, buscando una definición de otro tipo porque luego impacta en el resto de los artículos. Eso me queda nítidamente claro. Además, pienso que muchas de estas rutas se delinearon en un momento en que el ordenamiento territorial era algo abstracto en el país.

SEÑORA MEDINA.- Había desconocimiento. Antes se desecaban bañados porque se consideraba que eran nocivos, y ahora los humedales se defienden y protegen.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiendo a pensar que esto se puso así para hacer una referencia pero, obviamente, habría que realizar algún ajuste.

Con relación a los procesos naturales que mencionaba el arquitecto Ligrone, si hablamos del río Santa Lucía, la Facultad de Ciencias ha hecho un estudio. Casi en la desembocadura de ese río se encuentra la pista de regatas, la más grande de Sudamérica, pero se encuentra en desuso. En el municipio de la zona trabajamos en el reflote de esa pista de regatas y su dragado –que era lo que había que hacer– y sabemos que esto ocasionaba problemas con las ranas, porque hasta ahí llegan los humedales. Entre la vieja pista de regatas, los humedales y la desembocadura hay una zona que por sí misma tiene conflictividad y por eso el municipio dejó este tema congelado –esa propuesta venía de los clubes de regatas que hay en la zona– a disposición de estudios por parte de la Facultad de Ciencias. No sé si en este período se va a reflotar –se puede averiguar–, pero es verdad que allí hay un señalamiento. Hay una demanda por parte de los vecinos para reflotar esa pista y por eso se empezó a estudiar el tema. Cuando se hizo la pista, estos temas no eran considerados y, por esa razón, en su momento no fueron registrados.

Quisiera saber desde el punto de vista actual qué opinión prima porque durante muchos años se hicieron ramblas lineales paralelas a la costa y después surgió la teoría del peine. ¿Es indistinto o según la zona se puede optar por una conformación o por otra? ¿Se debería aclarar de alguna manera? Entiendo que el acceso a los balnearios es más que llegar a la playa porque tiene muchos más componentes.

En este momento con respecto a las áreas degradadas hay una resolución del Poder Ejecutivo de fotografiar nuevamente todo el país, incluidas las zonas costeras, con nuevos elementos técnicos que permiten sacar fotos con mayor cercanía y precisión. Es un decreto de estos días. Seguramente tendríamos que buscar alguna formulación –porque las leyes son marcos– que permitiera incluir –no sé si esto les parece disparatado, por eso quiero su opinión– todas las variables de conocimiento que van apareciendo en el tiempo, porque si no corremos el riesgo de hacer una ley con rigideces y después no nos podemos mover.

Finamente, en lo que a mí respecta –me parece que esta opinión no es tan universal–, un tema importante de este proyecto de ley es el observatorio del espacio costero, porque si funciona bien y está permanentemente monitoreando e investigando puede ser la luz roja para las correcciones o reparaciones que se tengan que hacer.

SEÑORA MEDINA.- Quiero hacer un pequeño comentario sobre estas contradicciones que se presentan, como en el caso de la pista de regatas. Estamos hablando de un ecosistema muy frágil. Creo que la Intendencia de Montevideo fue la primera en ponerle un valor, en la década de 1990, cuando se crea la Comisión protectora de los humedales del Santa Lucía. El estado de conocimiento, la puesta en valor de ese ecosistema ha ido afianzándose y creciendo y se presentan estos temas. Y en este caso hay una dualidad entre lo que es una protección ambiental cerrada y lo que puede ser un instrumento de desarrollo local en una zona que sí lo necesita. Esas son decisiones comprometidas. Me parece muy bien que se haya encargado este estudio para poder evaluar la situación, porque además muchas veces los estudios dan como resultado ciertas condicionantes con las cuales hacer las cosas. Pero entiendo que es difícil, porque se genera ese conflicto entre lo que representaría para la ciudad entera y para la zona en particular y todo el tema ambiental.

Con respecto al acceso en peine o paralelo a la costa, el tema es por dónde. Si pasamos como parte de la ruta 10, que prácticamente corta la duna, estropeamos claramente toda la dinámica costera, el proceso que hace a la conformación de playas, y cortamos el ecosistema. Pero si la ruta se retira lo suficiente, a lo mejor sí es deseable. También hay un tema de diseño. Está claro que hoy la Rambla de Montevideo no pasaría por ninguna evaluación ambiental. Cuando se construyó la Rambla Sur se liquidaron dos playas, procurando dar a Montevideo un paseo costero a modo de las

ciudades europeas. Hoy esto sería inviable, por el costo de la obra y por el impacto ambiental. Los modos de mirar cambian, el estado de conocimiento cambia, y creo que es bueno ir acompasando los tiempos.

Lo que hace un acceso perpendicular a la costa o lo que nosotros llamamos *en peine* es concentrar en puntos las bajadas y los desarrollos que asocian esas bajadas. Una ruta lineal, que puede tener un gran atractivo paisajista, si se acerca mucho a la costa seguramente interfiere mucho con el ecosistema y además puede promover un desarrollo urbano sostenido y continuo, que en muchos casos no es deseable. Entonces, sin pensarlo mucho, si tuviera que defender una posición, diría que accedamos puntualmente, porque entonces lo controlamos. Es más, si tenemos que hacer un trazado de una zona urbana, un paseo costero o lo que fuera, hagamos un diseño que no se asemeje a la Rambla de Montevideo. Cuidemos el pavimento, el trazado, la velocidad, la distancia. Pero son criterios técnicos.

Con respecto al tema de las áreas degradadas, hay, como mencionaba el arquitecto Ligrone, muchos estudios hechos y otros que se están realizando. Ahora se estaba haciendo un convenio por el cual se empezaban a estudiar procesos erosivos en zonas puntuales, porque hay mucha información que el país tiene a una escala muy grande, por ejemplo, en unidades de 5 por 5 kilómetros. Entonces, eso da una mancha homogénea, pero cuando uno se acerca a la situación concreta, hay matices. Esos estudios puntuales se van haciendo en distintos convenios, con la Universidad, etcétera.

Creo que el tema del observatorio es importante porque permitiría, además, ir actualizando la información permanentemente. Ese debería ser uno de sus cometidos. A su vez, debería tener un presupuesto que lo permitiera y los procesos por los que va pasando.

Por otro lado, no considero que este monitoreo o este observatorio del espacio costero puede dar la alerta cuando detecta algo y que haga necesario una revisión, una actualización o un ajuste de algún contenido. Pero lo ato al tema de revisión y actualización. Creo que debería tener un plazo establecido, es decir, revisarlo cada tantos años. A lo mejor se controla y no hay nada que modificar, pero tal vez se ajusta. Por esa razón, considero que hay que poner una «etapabilidad» porque, si tenemos un buen sistema de monitoreo y un buen observatorio, esos cortes nos obligan a reflexionar sobre las transformaciones que va teniendo la costa y también sobre el resultado de la aplicación de los distintos instrumentos. Entonces, creo que eso debería estar pautado y no habría que dejarlo tan liberado. Debería ser cíclico, hacerlo cada cinco o diez años, por ejemplo.

SEÑOR LIGRONE.- Con respecto a estos dos temas, quiero decir que estoy totalmente de acuerdo con mi colega en el sentido de que un observatorio costero es extremadamente importante.

Lo que puntualizábamos anteriormente con relación al artículo 18 es que se le da un rol en cuanto a la revisión, por lo menos, por la forma en que está redactado aquí. Se dice «si así lo determina el sistema de monitoreo». En realidad, esa expresión es demasiado fuerte. La alerta está, sin duda. Justamente, la alerta la da el sistema porque es uno de sus objetivos fundamentales y está bien que sea así, pero no puede determinar el cambio de una ley. Obviamente, es un órgano asesor, nunca sustitutivo de las decisiones.

Hace unos instantes la señora Senadora se refería a las leyes generales para no tener un corsé. En este sentido, quiero señalar que esta no es una ley cualquiera; es una ley de ordenamiento porque la ley de ordenamiento previó que así lo fuera. Esto es, primero y antes que nada, un instrumento de ordenamiento territorial con unos contenidos que otra ley –que es especial, con cantidad de adjetivos como, por ejemplo, «de interés general», «de orden público y obligatorio»– obliga a que esta –que son directrices– tenga determinados contenidos. Si llegado el caso, esta ley no tiene los contenidos que establece la otra, desde mi punto de vista y con todo respeto, considero que no habría que aprobarla ya que podría enriquecerla tal como planteamos anteriormente. Por tanto, me parece que aprobar este proyecto de ley en este estado de evolución sería extremadamente peligroso.

Aquí hay una serie de iniciativas como la relativa al observatorio o como la que tiene que ver –que me parece muy interesante y que fue la que dio origen a la existencia de una idea, de una especificidad costera– con aquello de cambiarle la distancia de los doscientos cincuenta metros y extenderlo en la lógica de ecosistemas; está muy bien porque es parte de lo que venimos reclamando desde hace décadas.

Esos dos o tres aspectos –que podemos colaborar a identificarlos y que son muy importantes– tal vez puedan ir, por ejemplo, –como han ido cantidad de ajustes a la ley de ordenamiento territorial– en la ley de presupuesto.

De alguna manera, la propuesta es extractar aquellos aspectos que son genéricos, como lo relativo al observatorio o el ir más allá del tema de la costa. En ese caso, se puede remitir a algún instrumento para que los ecosistemas costeros se desarrollen con un procedimiento donde la academia, las instituciones, los gobiernos departamentales y el Estado tracen esas curvas y proteger así la directriz nacional para los objetivos que la ley plantea. De lo contrario, tristemente estaríamos derogando, en esos aspectos, la ley de ordenamiento territorial. Porque si la ley nos pide que hagamos un instrumento de determinada manera para dar más tranquilidad y mayores certezas a la población uruguaya y, cuando vamos a elaborar la ley, teniendo la posibilidad y el conocimiento que se requieren, no lo hacemos como está estipulado, en realidad lo que estamos haciendo es derogar la Ley Nº 18308 que es de rango constitucional.

Entiendo lo del corsé, pero –complementando lo que decía la colega– si esto es gobierno y estrategia dibujada en el territorio, sería totalmente factible y lógico en el marco del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que cada nueva estrategia –que normalmente coincide con un nuevo gobierno que se plantea nuevas cosas– haga revisar las estrategias costeras. No va a revisar –en todo caso, profundizará y mejorará cada etapa– el contorno de los ecosistemas, porque el dibujo de los ecosistemas o el dibujo de las áreas vulnerables y demás no es parte de la estrategia en sí.

Con respecto a la flexibilidad –atendiendo la preocupación planteada por la señora Senadora–, obviamente cada gobierno nacional y cada uno de los gobiernos departamentales, cuando inicia un nuevo período, tendrán la política de desarrollo territorial del momento y la que legítimamente haya sido elegida para llevarse a cabo. Entonces, con total razonabilidad en la lógica de los instrumentos de la ley de ordenamiento territorial, son estos, los instrumentos estratégicos por excelencia, los que deben modificarse cada vez que comienza un nuevo gobierno, e insisto: no en aquellos aspectos técnicos y biológicos, sino en los aspectos de las estrategias territoriales. Me parece que es justamente así como se entendió que debían concebirse las directrices nacionales cuando se elaboró la ley: como la política de un gobierno dibujada en el territorio. Obviamente, como cualquier plan. ¿Y en qué momento se revisan los planes? Se revisan cada vez que se inicia un nuevo gobierno. Históricamente y en muchísimos países, cada nuevo gobierno revisa si está de acuerdo o no con tal o cual estrategia, por lo que seguirá con algunas e incorporará otras. De esa forma, revisa el plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

De la misma manera, las directrices, que son instrumentos estratégicos del Gobierno nacional, fundamentalmente, pueden y deben ser elaboradas por cada gobierno entrante. Cada gobierno debe elaborar sus directrices nacionales, su nueva directriz costera, minera y demás. Obviamente, no tiene sentido ir cambiando los avances técnicos y científicos o las variaciones del propio territorio, como el ejemplo de las fotos que mencionamos, que nos permite hilar más finamente.

Por último, entiendo que es mejor extractar de acá aquellas cosas que a los Senadores les parezca que deben incorporarse a una ley de presupuesto o, en su defecto, votar una ley específica en la que se aprueben tres o cuatro aspectos que se quieran instrumentar y a los que se les pueda asignar presupuesto. Por ejemplo, para este observatorio habría que votar una ley y asignarle algo de presupuesto para desarrollarlo. Y lo otro es fundamental atesorarlo –por favor– porque, de lo contrario, se estropeará todo el andamiaje de la ley de ordenamiento.

SEÑORA PRESIDENTA.- La idea de trabajar sobre la ley es, justamente, buscar los ajustes necesarios. De todos modos, cuando se discutió la ley de ordenamiento territorial, que implicó un debate complejo que duró tres períodos de gobierno, se sabía que sería la primera de una generación de leyes, porque así ha sucedido en otros países más avanzados. Sabíamos que era la primera hendija que se abría, el primer planteo territorial con fuerza de ley. Hay que tener en cuenta que lo que obliga una ley no lo obliga un decreto ni otras cosas. Es decir, la ley tiene la ventaja de la obligación.

Uno de nuestros invitados mencionó las sanciones en la ley. Cuando discutimos la ley de ordenamiento territorial se analizó el tema de las sanciones y, obviamente, si las sanciones no están se da como un choque de trenes con los intereses particulares, porque a veces estos tienen una mirada a corto plazo. Así que ese punto podría analizarse, a fin de decidir cómo expresarse al respecto. En la sesión pasada el Senador Michelini propuso para el artículo 18 otro texto, quizás más amigable, que decía: «El Observatorio del Espacio Costero monitoreará y evaluará el impacto de la presente ley, informando al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial de los mismos, quien pondrá en conocimiento al ministerio de referencia para que determine lo que estime conveniente». En este caso, se traslada la información. Esta sería, pues, otra redacción que será considerada en su momento, cuando lleguemos al artículo 18, porque a veces la redacción puede habilitar o no algunas cosas.

Además, quisiera decir que la toma de agua de la zona de Arazatí fue un planteo que surgió del Ministerio de Defensa Nacional, a fin de prevenir situaciones vinculadas con el cambio climático y tener alternativas de agua dulce. No sé qué grado de desarrollo tiene el estudio de eso, aunque se puede averiguar, pero sé que vino de allí la postura de buscar una boca para OSE. De todas formas, el Río de la Plata es muy caprichoso; como es casi un estuario, es muy difícil delimitar algunas cosas en esa zona; al menos los que han estudiado al respecto siempre ponen esas salvedades.

Quería decir todo esto porque me parece que puede ayudar a la comprensión de algún tema.

SEÑORA AVIAGA.- Una cuestión que me preocupa es la creación del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y los posibles conflictos que pudiera haber a nivel de competencia con respecto a los Gobiernos departamentales en materia de ordenamiento territorial. La verdad es que me gustaría conocer qué opinión se tiene acerca de si es oportuno o no crear un comité nacional.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ya está creado.

SEÑORA AVIAGA.- Siendo así, me gustaría saber si con relación a las competencias que se le da no habría un posible conflicto con el Gobierno departamental.

SEÑOR LIGRONE.- El Comité Nacional de Ordenamiento Territorial fue creado por el artículo 75 de la Ley Nº 18.308, y sus cometidos son, entre otros: contribuir a la formulación de las directrices nacionales; pronunciarse –esto es importante– sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las directrices nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales –este es uno de los aspectos más importantes que tiene en lo que compete a esta Ley–; efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del Gobierno nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo su revisión; impulsar la información y la participación social; pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura u otros a las directrices y programas nacionales; guiar los estudios e intercambios para la complementación e integración física de las infraestructuras a nivel territorial con los países limítrofes, y entender en todo otro tema con incidencia relevante en el ordenamiento del territorio que le encomiende el Poder Ejecutivo.

Lo que acá cambia sustantivamente –y por eso hablo del empoderamiento, para mi gusto potencialmente exageradísimo, del Comité– es que la costa, que antes se reducía a 250 metros de la línea de ribera, ahora se transforma en un gigantesco territorio que contiene a los dos tercios o las tres cuartas partes de la población uruguaya, y entonces ahí se pueden dar encontronazos. Si se hubiese hecho una Evaluación Ambiental Estratégica podría haber «modelizado» los conflictos de competencias y los conflictos concretos que podría generar un empoderamiento de un Comité Nacional donde el Congreso de Intendentes está muy magramente representado por el Presidente de dicho Congreso, estando justamente creado, exclusiva o fundamentalmente, para los aspectos de resorte y de jerarquía nacional; y si nosotros lo ampliamos en forma genérica con los cometidos de esta ley, este Comité podría tener que pronunciarse acerca de la correspondencia de los instrumentos sobre el plan de protección de Capurro, o de Lezica, etcétera, algo absurdo que estaría generando un conflicto. Voy a poner un ejemplo que quizás pueda parecer ridículo. Si lo llevamos a semejante superficie, hay una cantidad de pueblos y ciudades que están adentro, toda la conurbación Maldonado-Punta del Este, todos los balnearios, y con relación a toda esa política territorial que involucra a casi el total de la población del sur del país, el Comité tendría injerencia en muchos aspectos.

La ley dice: «Pronunciarse sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las Directrices Nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales». Insisto en que si extiendo la materia nacional, que hoy está en una faja de 250 metros, a un territorio tan grande, le estoy dando una porción muy importante al área de incidencia nacional. Realmente, eso me da pánico.

SEÑORA AVIAGA.- ¿Pero podría haber conflictos?

SEÑOR LIGRONE.- Me parece que sí. Habría que modelizarlo, pero pienso que se podrían dar infinidad de conflictos. Justamente, cuando se habla de una evaluación ambiental estratégica, habría que tomar al término «ambiental» como debió haberse aplicado desde el año 1994, es decir desde todas las dimensiones: económica, social, estética, sanitaria, ambiental, etcétera. Si lo hubiéramos encarado de esa manera, podría haberse verificado lo inconveniente de incluir toda esa superficie gigantesca.

SEÑORA AYALA.- Simplemente quería comentar que, en realidad, este es un proyecto que se retoma en este período y que incluye todo lo que se pudo acordar en un ámbito de discusión en el período pasado. Entonces, hoy lo tomamos como base para empezar a discutir nuevamente sobre el espacio costero. Evidentemente, en el título de la ley dice que se refiere al Río de la Plata y al océano Atlántico.

Cuando empezamos a analizar esto me pregunté por qué no hay algo sobre el río Uruguay –yo soy de Artigas– y, en realidad, luego vi que en el artículo 50 está establecido. Por otro lado, existe la tranquilidad de que en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial –que hemos venido haciendo en muchos departamentos– se va especificando aquello en lo que hay consenso en el departamento respecto a lo que se quiere proteger.

Esta ley es un marco muy general y luego deberemos ir haciendo especificaciones en las distintas zonas de la costa, trabajando con la gente que vive en ese lugar, lo que lleva su tiempo. Este no es el momento de contraponer opiniones, pero el hecho de que en cada período de gobierno se revean los planes de ordenamientos y las directrices implica que nunca se logre tener un plan de ordenamiento como base.

Digo esto porque en Artigas nos llevó unos cuantos años elaborar los planes e, incluso sin estar aprobado por la Junta Departamental, se quiere rever.

En realidad, veo que se trata de un articulado que pretende ser un marco general para empezar a discutir. Como formé parte del Congreso de Intendentes, puedo decir que allí muchas veces se dijo que se estaba invadiendo la autonomía de los departamentos. Entonces, tal como establece la ley, la gente de los diferentes territorios debe discutir y definir qué es lo que quiere para proteger o para desarrollar su territorio. Por lo tanto, creo que es bueno que haya un marco, pero luego habrá que discutir con la gente cómo hacerlo específicamente en cada lugar.

Era eso lo que quería decir, además de expresar que me alegro de formar parte de esta rediscusión de este proyecto de ley sobre el espacio costero. A su vez, agradezco todos los aportes que nos han hecho, porque realmente son muy buenos.

SEÑOR LIGRONE.- Los instrumentos de ordenamiento territorial que se elaboran son muy importantes pero existe un problema grueso en muchos de ellos por cómo fueron elaborados o qué contenidos tienen. Como ya dije –y no quiero insistir– esta ley adolece de confundir el ordenamiento territorial con una serie de expresiones de deseos. Por ejemplo, las estrategias regionales del área metropolitana, que tienen una extensión infinitamente pequeña –creo que de 14 o 15 artículos–, son de una vaguedad pasmosa. Podría decirse que cualquiera que haga una cosa así en la facultad de Arquitectura pierde radicalmente el examen. ¿Por qué? Porque es como si a alguien le regalaran un auto que no tiene motor ni asientos, tiene un volante de juguete, la chapa está toda picada y le faltan vidrios. Me quedo contento porque tengo un auto pero, en realidad, no funciona ni sirve para absolutamente nada. Tenía el deseo de tener un auto y lo tengo, pero lo voy a usar y no me sirve para nada. En este caso, si como especialista –este año cumplo veinte años de doctorado– quisiera usar las estrategias regionales del área metropolitana –e invito a los Senadores a hacerlo, en especial a quien fuera intendenta–no podría usarlas ni de casualidad. Son de una generalidad absoluta; son una expresión de deseo vacía de contenido; su mapa es de escuela. Si se tratara de medicina no me gustaría que me operara un dentista o un dermatólogo. En este caso, se trata del territorio; en esto van nuestra vidas y, como sabe perfectamente la Senadora Ayala, van los intereses no solo económicos sino de las personas, del patrimonio histórico, van las expectativas y la esperanza de la gente. Entonces, no se le puede dar a la gente un cascarón vacío diciéndole que se trata de planificación y de ordenamiento territorial. Como responsable de este tipo de cosas me parece una inmoralidad. Insisto, como docente universitario y como profesional me parece una inmoralidad frente a la población.

Esta ley se aprobó para que exista un desarrollo sostenible y no para hacer como que lo vamos a hacer y entretenemos a la gente con eso. Cuando leemos la norma vemos que dice «tiene que ser desarrollo sostenible, tiene que ser cohesión territorial» pero eso ya lo sabemos de memoria porque lo dice el artículo 5º. Los estudiantes de maestría y de grado de facultad hacen trabajos donde analizan los instrumentos de ordenamiento territorial que están saliendo y están identificando abundantes banalidades que no conducen absolutamente a nada; no tienen objetivos concretos.

Los Senadores saben perfectamente lo que son los objetivos estratégicos. Deben tener sustancia y la estrategia tiene que poder ser conducida para que a partir de una expectativa de la gente se llegue a una concreción. No se trata de decir: «Desarrollemos, seamos buenos». Ustedes son los Legisladores y los que hacen las leyes. Creo que si esto fuera medicina y nosotros fuéramos médicos, no sé si no les temblaría el pulso para hacer algo que no condice con la disciplina ni con la materia que nos ocupa. Esto no es planificación. Cuando la ley plantea la planificación, hay que saber qué es planificar, igual que para operar. Un carnicero sabrá cortar carne, pero yo no lo dejo operar. Entonces, la operación tiene una serie de pautas, conocimientos y maneras de llevarse a cabo que no es la del carnicero. En cuanto a la planificación en la que se juega el desarrollo del país, de la gente y la materia ambiental, me parece que debe tener calidad y existencia. No se trata de crear planificación vacía por crearla y quedarnos tranquilos porque tenemos un auto cuando, en realidad, no tenemos nada y debemos seguir caminando o que tenemos una casa cuando tenemos solo cuatro chapas. No; esto es lo mismo. Si tengo un plan, bienvenido sea, y si no lo tengo, no importa, porque existe un montón de legislación que obliga a que las cosas se hagan de una manera y no de otra; obliga al decisor, al técnico, al vecino, al empresario. El Uruguay siempre se ha manejado con eso.

En otra oportunidad un Legislador dijo por qué ahora se iba a tener que exigir ordenamiento territorial si hasta hace poco no lo teníamos. Está bien, pero tener ordenamiento territorial vacío de contenido, no me parece correcto. Creo que los uruguayos teniendo esta señora ley que es admirada cada vez que la hemos presentado a nivel internacional, tenemos el derecho a tener un ordenamiento territorial adecuado. Ese derecho, además de todo, está consagrado en literal A) del artículo 6º, y puede ser exigido ante la sede judicial por el literal C). Esto lo digo con vehemencia pero con la convicción académica y personal de haber estado trabajando en esto durante treinta años y tener la camiseta puesta para que el ordenamiento territorial sea algo de excelencia y no vacío de contenido. Tenemos toda la capacidad en la Universidad de la República, así como también en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Dinagua para hacer de esto algo de excelencia y no como ha pasado con tantos otros instrumentos que se han aprobado de a docenas, que nos hacen creer que tienen planificación, cuando en realidad no la tienen.

Disculpen por estas palabras; no quiero que las tomen como un exabrupto pero quiero decirlo porque es algo que lo siento desde las entrañas y porque en esto se nos ha ido la vida a cientos de personas que hemos trabajado en el tema, entre ellos la Senadora y muchísimas personas y colegas que han trabajado intensamente. ¿Para qué? ¿Para ver cómo algo tan maravilloso como esto se transforma en cajas vacías que se llueven por todos lados? A mí me asusta y no me gusta.

SEÑORA AYALA.- Lamento si lo alteré de alguna manera por lo que dije, pero en realidad más allá de mi ignorancia, quise aportar algo desde lo que conozco. Si hicimos un plan que, como usted lo señaló es una caja vacía, fue lo que pudimos hacer desde nuestros conocimientos o territorio. En ese sentido, más allá de que tenga o no un contenido, debemos rescatar algo muy bueno: la población comenzó a tomar contacto con un tema que todavía no se estaba discutiendo y le empezó a dar el valor que debe tener el ambiente o el territorio, algo que antes no se tenía en cuenta y se degradaba año a año.

Entonces, para mí, contar con esa ley es fantástico, como también lo es el hecho de poder empezar a elaborar planes de ordenamiento, buenos o malos, pero nuestros y debatidos con el amor que el arquitecto tiene por su trabajo. Desde los territorios hemos tratado de elaborar los planes con el mayor amor posible por nuestro territorio. Nuevamente lamento que el arquitecto Ligrone se haya sentido mal.

SEÑORA PRESIDENTA.- Es bueno que conste en la versión taquigráfica que cuando aprobamos la ley de ordenamiento territorial éramos conscientes de que seguramente en el despliegue del territorio nos iba a faltar capacidades técnicas. Tuvimos que hacer convenios con las distintas intendencias porque no había equipos; esa era la realidad. Ahora ya hemos caminado un tiempo y cuando a los cinco años se hizo la evaluación de la ley, se vieron avances y, en mi opinión, no retrocederemos, sino que seguiremos hacia adelante.

En todos los territorios debe haber un equipo que pueda visualizar las cosas pequeñas y las más grandes. Esas fortalezas hubo que crearlas. Los que primero lo reclamaban eran los intendentes, que se encontraban en la necesidad de adoptar una ley, pero les faltaba equipo. De todos modos, la existencia de la ley ayudó a la conformación y, en algunos departamentos, como por ejemplo Rocha, se trabajó muchísimo.

Sabemos que las directrices siempre son perfectibles porque hablamos de un elemento vivo y no estático.

La ley ha tenido modificaciones a lo largo de su existencia y podrá tener más. Lo que debemos buscar es que los elementos complementarios no colidan; eso es fundamental. Por ese motivo los hemos convocado y lo seguiremos haciendo. Una vez que se realice la discusión más a fondo seguramente surgirán dudas, pues eso nos pasó con la ley de ordenamiento territorial; hubo asesores que vinieron un montón de veces a la Comisión hasta afinar la expresión jurídica que representaba el concepto.

Por mi parte, les agradezco su presencia en el día de hoy.

Me alegro de que exista disposición para poder seguir trabajando en conjunto y sepan que cualquier iniciativa que surja desde la Cátedra o desde el Instituto, será bienvenida, porque queremos el mejor resultado y estamos abiertos a escuchar.

El tema de los tiempos luego se verá; ahora estamos muy lejos de ponerle un tiempo a este proyecto de ley. En el ámbito legislativo los tiempos los establecemos luego de un proceso de discusión.

En lo personal, no soy partidaria de poner estas cosas en una ley de presupuesto porque –y lo digo con la mano en el corazón– no hay tiempo de discutirlas. Tenemos 45 días para considerar 500 o 600 artículos donde lo crucial pasa por lo económico y, a veces, ahí se gestan disparates. Por eso es preferible tratar una ley aparte y mirarla con lupa, aunque tenga financiamiento. La parte del financiamiento sí va en el presupuesto. Esa es la experiencia que tengo. Es cierto que, a veces, esa práctica se hace porque, justamente, el presupuesto tiene límites en el tiempo, y cuando los Ministros están apurados buscan esa estrategia, pero en realidad no es bueno y menos aún en un tema tan delicado. Sería partidaria de ver si lo podemos resolver por otro camino, quizás desagregándola en dos; en fin, ya antes hemos encontrado otras soluciones. La cuestión es que el resultado final sirva a lo que se planteó.

Muchas gracias.

SEÑOR LIGRONE.- Les dejo a los señores Senadores el texto escrito que presenté en el año 2013, porque cuando fui convocado en la Cámara de Representantes estaba en Santa Fe dando una conferencia por los 45 años del túnel.

SEÑORA PRESIDENTA.- Secretaría se va a encargar de verificar si ya lo tenemos.

Les agradecemos su presencia.

SEÑORA MEDINA.- Estamos a las órdenes.

SEÑOR LIGRONE.- Muchas gracias.

(Se retira de sala la delegación de la Facultad de Arquitectura de la Udelar).

SEÑORA PRESIDENTA.- Secretaría informó en los asuntos entrados que el CURE nos envió un escrito que va a ser repartido; además, preparó un material con algunos trabajos, incluso de la legislatura pasada. En ese sentido, voy a sugerir saltearnos la próxima sesión del día martes para tener tiempo de leer todo el material –que es un poco pesado, no por lo aburrido, sino porque hay que pensar mucho– y enviar la versión taquigráfica de la reunión de hoy a la Dinot para que vayan haciendo el seguimiento, porque quizás deseen hacer algún aporte a partir de lo que hoy se ha planteado. El otro martes, si vemos que es necesario citar al CURE, lo hacemos. Hago este planteo para aprovechar nuestros tiempos.

SEÑORA AVIAGA.- El tema de los ecosistemas me generó mucha inquietud. Sería muy interesante que la Facultad de Ciencias realizara una exposición sobre el ecosistema de la costa.

SEÑORA PRESIDENTA.- Efectivamente.

Propongo que pensemos un poco más sobre el tema. Podemos saltearnos la sesión del próximo martes para zambullirnos de lleno en el material que tenemos y, en ese ínterin, podemos comunicarnos por *e mail* para planificar la próxima sesión. Creo que es la mejor forma de aprovechar el material que la secretaria compiló.

(Apoyados).

–Es verdad que el arquitecto Ligrone viene trabajando desde la elaboración de la ley de ordenamiento territorial, de modo que es un conocido de esta casa.

Entonces, el próximo martes no nos reunimos y el siguiente vemos si convocamos a la Facultad de Ciencias. A su vez, enviamos la versión taquigráfica de la sesión de hoy a la Dinot a efectos de que el arquitecto Schelotto pueda realizar un seguimiento de lo que vamos tratando a efectos de ahorrarnos consultas y demás.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 18:31).